

[Imprimir Página Web](#)

Reforma Política en Colombia

Fernando Cepeda Ulloa

ARI N° 68-2002 - 11.10.2002

La llegada de Álvaro Uribe al poder ha sido acompañada de una ofensiva para impulsar un profundo cambio político en el país, junto con una reforma fiscal, que busca fortalecer o sanear la economía colombiana. De acuerdo con sus planteamientos iniciales, la reforma que se propone es de gran envergadura, pero su futuro todavía no está despejado. El proceso es muy complejo porque requiere la aprobación en el Congreso del texto del referendo y luego exige una votación popular, con algunos requisitos de participación mínima (25% del censo electoral). Su paso por el Congreso está viviendo los sobresaltos propios de una decisión política de esta envergadura. El Presidente de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Senado, E. Vargas Lleras, portavoz del grupo parlamentario oficialista, ha advertido que el rechazo de cualquiera de las iniciativas propuestas puede provocar la retirada oficial de toda la propuesta. Esto implicaría que el Presidente utilizara la fórmula de un referendo popular que requiere el 10% de las firmas del censo electoral y, de nuevo, la aprobación del texto íntegro y sin modificaciones por parte del Congreso, que no podría negarse a aprobarlo. Aquí, la opinión de la Corte Constitucional sobre el procedimiento pasaría a ser crucial. A partir de ahí se requiere la tramitación de un acto legislativo de reforma constitucional sobre aspectos fundamentales de la reforma política. Lo cual no es nada fácil.

La Constitución de 1991

La reforma política más amplia que se ha hecho en Colombia en los últimos años fue la que realizó la Constitución de 1991, que produjo cambios radicales:

- Introdujo la elección directa de gobernadores de Departamento y mantuvo la elección popular de alcaldes.
 - Cambió el sistema de elección de Senadores al introducir la circunscripción nacional.
 - Creó circunscripciones especiales para los indígenas, las negritudes y los ciudadanos colombianos que viven en el extranjero.
 - Modificó radicalmente el sistema de elección presidencial al introducir la doble vuelta y crear la vicepresidencia.
 - Prohibió el sistema de suplencias en las Corporaciones Legislativas.
 - Introdujo un nuevo sistema de financiación de campañas y partidos políticos (mixto con reembolso posterior).
 - Creó el Consejo Nacional Electoral y la Comisión Nacional de Televisión.
 - Introdujo numerosas medidas anticlientelistas.

En cualquier país, estas reformas –cada una de ellas-, habrían sido objeto de profundos debates y, seguramente, habrían dado lugar a significativas transformaciones. En Colombia se produjeron cambios radicales que han permitido el fortalecimiento de grupos independientes del bipartidismo tradicional. Estos grupos han logrado elegir alcaldes, gobernadores, miembros del Congreso y no sería un exabrupto afirmar que la elección del presidente Uribe es, precisamente, un efecto directo de la Constitución de 1991. No se debe olvidar que es la primera vez que un disidente liberal gana la presidencia de la república. Ni Jorge Eliécer Gaitán, ni Alfonso López Michelsen, ni Luis Carlos Galán alcanzaron ese honor. Gaitán y Galán fueron asesinados, pero en ese momento ya se habían reincorporado a la corriente oficial del partido. López Michelsen llegó a la presidencia en 1974 como candidato oficial del partido. Los alcaldes de Bogotá que son autores de su reconocida recuperación y transformación, Enrique Peñalosa y Antanas Mockus, son también un producto directo de la Constitución de 1991.

Una serie de factores conspiraron para deformar la reforma política de 1991. El principal fue la aversión del Congreso por la obra de la constituyente de 1991. El Congreso o no desarrolló legalmente en forma apropiada las nuevas instituciones o aprobó leyes que las hicieron prácticamente inoperantes. Éste es el caso de los mecanismos de participación que constituyen una parte central de la nueva constitución de 1991, que se definió como participativa. A continuación se enumeran estos mecanismos que, hasta ahora, dada la reglamentación tan estricta que de ellas se hizo, han quedado como letra muerta. Apenas ahora existe la posibilidad real de hacer uso de uno de ellos, el referendo.

- Iniciativa popular legislativa.
- Iniciativa popular normativa a nivel departamental.
- Iniciativa popular normativa a nivel local.
- Consulta popular.
- Consulta popular para convocar una Asamblea Constituyente.
- Referéndum.
- Referéndum derogatorio.
- Referéndum aprobatorio.
- Referéndum constitucional.
- Revocatoria del mandato.
- Plebiscito y Cabildo Abierto.

Otros factores contribuyeron a deformar o a esterilizar importantes aspectos de la reforma política de 1991. Entre los errores que se cometieron en esa reforma figuran el hecho de que no se exigiera la democratización interna de partidos y movimientos políticos, que se autorizara un sistema equivocado de financiación política (a las campañas y no a los partidos) y, en general, que se estimulara la proliferación de partidos porque se quería romper la camisa de fuerza del bipartidismo. Además, se produjeron otros errores entre los que destacan: un Consejo Nacional Electoral politizado que no ha cumplido su tarea de asegurar la transparencia y la modernización de la política; y un Consejo Nacional de Televisión que se ha logrado del todo su cometido de asegurar un manejo diferente de la televisión.

Como si todo esto fuera poco, el Congreso introdujo unas reformas constitucionales que echaron para atrás avances tan importantes como el de la prohibición de las suplencias. Éstas fueron revividas y en forma tan perversa que Colombia tuvo, entre 1998 y 2002, 534 congresistas cuando en realidad las dos cámaras solamente tienen 263. Un sistema artificial de reemplazos temporales con graves consecuencias para el sistema político y para el régimen de pensiones (¡algunos de los suplentes temporales obtenían pensiones equivalentes a las de un congresista!). En la Cámara hubo 107 suplentes que ejercieron frente a 102 elegidos y en el Senado 164 frente a 161. Las normas anticlientelistas fueron pronto eludidas con nuevas fuentes y mecanismos que permitieron a los congresistas controlar burocráticamente algunas instituciones y canalizar algunas partidas presupuestarias y fondos, como los de las regalías petroleras.

La reforma de 1995

Estas deficiencias y deformaciones ya eran notorias en 1994. En particular, la relacionada con la financiación de las campañas y el funcionamiento de los partidos políticos en el Congreso y en el proceso electoral. Fue así como desde 1995 se pusieron en marcha varios esfuerzos de reforma política que, desafortunadamente, fracasaron.

- La comisión para el estudio de la reforma de los partidos políticos (1995).
- El pacto Andrés Pastrana-Ingrid Betancourt en el cual se acordó la convocatoria de un referéndum sobre la reforma política (Segunda vuelta de la campaña presidencial de 1998).
- El pacto político de Casa Medina, denominado Acuerdo Nacional para la Reforma Política (5 de octubre de 1998).
- La propuesta de referéndum del Presidente Pastrana (30 de marzo de 2000).
- El referéndum de iniciativa popular cuyo portavoz fue el constitucionalista Manuel José Cepeda.
- El proyecto de reforma política liderado por los senadores liberales Juan Martín Caicedo y Rodrigo Rivera (2001).

Para entender la reforma política que ha planteado el presidente Uribe es importante entender estos antecedentes y luego conocer los principales capítulos de algunas de las reformas políticas que se han propuesto sin éxito. A continuación se enumeran los principales temas del primer intento amplio e institucional de reforma política, el de 1995, el único que ha contado con un consenso de los dirigentes de los partidos y de la sociedad civil, incluyendo una representación académica:

- La democratización interna de Partidos y Movimientos Políticos.
La financiación estatal de las campañas presidenciales.
 - El estudio de la conveniencia y costo de la financiación de otras campañas.
 - El pago anticipado de esa financiación.
 - La financiación estatal y privada sería solamente para las tesorerías de los partidos o movimientos.

- Reducción de los costos de las campañas (prohibición de la publicidad pagada en televisión).
- Espacios gratuitos en la televisión y la radiodifusión.
- Reducción del tiempo de las campañas a tres meses.
- Financiación del funcionamiento de los partidos y movimientos en el nivel nacional, departamental y municipal.
- Estímulos financieros y de otra naturaleza para los partidos, movimientos y grupos que logren la elección de mujeres, negros o indígenas en las corporaciones públicas.
- Severo sistema de sanciones para quienes violen el régimen de financiamiento de la política.
- Prohibición de la doble afiliación a partidos o movimientos políticos.
- Mecanismos de disciplina partidista.
- Control al sistema de expedición de avales.
- Cuota del 30% para la participación de las mujeres en la dirección de los partidos y en las listas para las corporaciones públicas en sitios con posibilidad de elección.
- Estatuto de la oposición.
- Carrera Administrativa.
- Investidura de senador de la República para el candidato mayoritario derrotado en la elección presidencial.
- Elección mediante mayoría calificada de Contralor y Procurador General de la República de listas de cinco candidatos, presentadas para cada uno de los cargos, por los escaños de oposición.
- Se mantuvo la estructura bicameral.
- Se introdujeron las bancadas parlamentarias.
- Se introdujeron mecanismos de racionalización del trabajo parlamentario y del funcionamiento del Congreso.
- Se propuso una legislación sobre el cabildeo político o lobby en todas las instancias y niveles.
- Se propuso extender a las asambleas y concejos municipales, en lo que fuera posible, las recomendaciones anteriores. Y se propuso, también (con reservas del Partido Conservador) la unificación del calendario de la Primera Vuelta de la Elección Presidencial y la Elección del Congreso.
- El voto obligatorio fue aprobado por la mayoría de los asistentes pero, finalmente, se optó por su aplicación de manera transitoria durante ocho años como una forma pedagógica de adentrarse en la cultura de la participación.

Aunque esta reforma se llevó al Congreso, la crisis política ocasionada por las denuncias contra la campaña del presidente Samper, desbarató el consenso que se había logrado en la Comisión de reforma y las diferentes propuestas llevadas al Parlamento no lograron aprobación.

Las propuestas de la Administración Pastrana

Elegido Andrés Pastrana, el tema resurgió y fue así como se adelantaron al menos dos pactos políticos para la reforma política. Ésta también fracasó, principalmente, por el desacuerdo del Partido Liberal con el artículo primero de la reforma, totalmente nuevo en el sentido de que no había formado parte de las propuestas anteriores de reforma. Era una amplísima delegación constitucional de funciones en el presidente, al que prácticamente convertían en un poder constituyente. Era la propuesta contemplada en el texto denominado "Instrumentos para la paz", que otorgaba poderes exorbitantes al presidente, dirigidos a facilitar las negociaciones de paz.

Los otros capítulos de la reforma que llegaron a aprobarse en siete debates en el Senado y la Cámara, tanto en plenarias como en las respectivas comisiones, son los siguientes:

- Reforma del régimen de partidos y postulación de candidatos.
- Lista única, voto preferencial, umbral y cifra repartidora.
- Régimen de estímulos al sufragio, transparencia electoral y valor político y jurídico para el voto en blanco.
 - Se propone la financiación estatal total de los gastos de la campaña presidencial.
 - Se propone un esquema de financiación mixta para las demás Campañas.
- Se prohíbe la publicidad política pagada en radio y televisión.
- Se contemplan espacios gratuitos.
- La Ley establecerá el término de duración de las campañas.
- Se consagra la pérdida de investidura o anulación de la elección para quien se exceda en los toques de financiación electoral.
 - Se revisa la composición de la Comisión Nacional de Televisión para ampliarla.
- Una amplia reforma del Congreso.
 - Se introduce la moción de observaciones y una regulación efectiva de la moción de censura.
 - Se introducen las bancadas parlamentarias y se fortalece el estatuto de la oposición.
 - Se establece que el Procurador, el Contralor y el Registrador Nacional del Estado Civil no deberán pertenecer al partido o coalición de gobierno.

- Se reafirma la independencia de los órganos judiciales y de control y por lo mismo se modifica el sistema de postulación y nombramiento de los Magistrados de las Altas Cortes.
- Se fortalecen los instrumentos de lucha contra la corrupción.
 - Se replantea el sistema del Consejo Nacional de la Judicatura y se revisa el mecanismo de enjuiciamiento de los altos funcionarios del Estado.
 - Se prorroga a cuatro años el período de alcaldes y gobernadores.
 - Se plantea promover el desarrollo de la Constitución de 1991.
 - Se establece la Mesa del Acuerdo para hacer un seguimiento de los compromisos adquiridos.
 - Se recuerda que los distintos grupos hicieron reservas sobre aspectos puntuales de las reformas sugeridas.

El fracaso de la reforma política de Pastrana no dio lugar a ninguna fórmula alternativa. En el primer semestre de 2000, a raíz de un escándalo de corrupción en la mesa directiva de la Cámara de Representantes, el presidente Pastrana resolvió plantear un referéndum el 30 de marzo de 2000. Esta iniciativa incluía la revocatoria del mandato de los miembros del Congreso. No es sorprendente entonces que se hubiera originado un gran conflicto político que desembocó en la retirada de la propuesta presidencial. Así las cosas, en el Congreso se tramitó una reforma política por la vía tradicional de un Acto Legislativo y, además, un grupo de ciudadanos encabezó la convocatoria de un referendo de iniciativa popular. Este grupo no contó con recursos financieros suficientes y no pudo recolectar el número de firmas suficientes.

La propuesta de la administración Uribe Vélez

Durante la campaña presidencial de 2002, todos los candidatos presidenciales prometieron realizar una reforma política. Álvaro Uribe, amplio ganador en la primera vuelta, prometió registrar una iniciativa para convocar "un referendo contra la corrupción y la politiquería" el mismo día de su posesión, el 7 de agosto a las 5 de la tarde. Y así lo cumplió. Éste es el proyecto de ley 47/2002 en el Senado y 57/2002 en la Cámara. El proyecto inicial incluía 16 puntos. Los más controvertidos tenían que ver con la eliminación del sistema bicameral, a sustituir por otro unicameral (con una severa reducción de miembros del Congreso) y un complejo artículo en virtud del cual la vigencia del referendo en lo referente a la revocatoria del mandato de los congresistas se dejaba a la discreción del presidente, quien quedaba facultado -en caso de no llegar a un acuerdo con el Congreso para la fecha de convocatoria de elecciones para la asamblea unicameral- para convocar un referendo directamente, sin necesidad de la autorización del Congreso. El pueblo se limitaría a decir si quería o no elecciones anticipadas para un período que terminaría el 19 de julio de 2006.

¿Un referendo para el Ajuste Fiscal?

En el proceso político subsiguiente, el gobierno aceptó eliminar estos dos puntos tan controvertidos y, dada la gravísima situación fiscal, el referendo fue evolucionando hacia uno con algunos temas políticos y un alto componente de otros referidos a la situación fiscal. En el momento de escribir este informe se habla de incorporar nuevos temas a un referendo que ya tiene 15 artículos, no todos de fácil entendimiento por parte del electorado. Esos nuevos asuntos serían el de la prohibición de la dosis personal de drogas ilícitas que fue autorizada por una sentencia de la Corte Constitucional hace varios años en nombre del principio constitucional sobre libre desarrollo de la personalidad. Otras cuestiones nuevas son el referente a la prórroga del período de los actuales alcaldes y gobernadores de 3 a 4 años y la reducción de los honorarios de los diputados de las asambleas departamentales y de los consejos municipales.

Para algunos observadores, el gobierno ha renunciado a los aspectos centrales de su propuesta política y ha ido convirtiendo el referendo en una herramienta para ayudar a resolver el problema fiscal por la vía de la congelación de salarios en el sector público por dos años y otros expedientes similares, tales como la eliminación de las contralorías y personerías departamentales, etc. El gobierno argumenta que por la vía de un Acto Legislativo, que se tramita solamente en el Congreso, está contemplando los temas que son más característicos de una reforma política tales, como los mencionados más arriba.

Otros afirman que el presidente está corriendo un gran riesgo al incluir asuntos de carácter fiscal porque estaría contribuyendo a la derrota del referendo. Se debe advertir que para su aprobación se requiere la participación de al menos el 25% del censo electoral, que en Colombia equivale a 6 millones de votantes. El referendo se gana si se obtiene la mitad más uno de los votos, una vez alcanzado el mínimo estipulado. Por el contrario, hay quien arguye que el referendo se va a convertir un plebiscito de apoyo al presidente.

La reforma política está por conocerse

Sin conocer el Acto Legislativo que se tramitará paralelamente al referendo en el Congreso, es muy difícil emitir un juicio sobre lo que será el impacto de la reforma política que plantea la administración Uribe. El debate sobre el referendo gira, precisamente, en torno a su naturaleza incompleta. Por ello hay que esperar el proyecto de acto legislativo de iniciativa gubernamental que todavía no se ha llevado al Congreso, aunque hay uno en trámite de iniciativa parlamentaria. De la misma manera, existen dos propuestas de referendo con los temarios clásicos enunciados en la parte inicial de este informe y que han

sido presentados por grupos minoritarios.

Pocos dudan de que el referendo será aprobado en el Congreso. Existe más preocupación con respecto a su suerte en la votación popular. Ya se habla de realizar el proceso de votación durante dos días porque se afirma que a los votantes les tomaría varios minutos señalar su acuerdo o desacuerdo con las 15 o 18 preguntas. Aunque la ley permite votar *in toto* para aprobarlo o rechazarlo, se considera que existe el riesgo de que algunos votantes se tomen varios minutos para tomar las decisiones correspondientes. La aprobación del referendo le facilitará al presidente Uribe el control de la situación fiscal y sentará las bases para iniciar un proceso significativo de reducción del tamaño del estado y de control de la corrupción. Sin duda, el referendo no constituye por sí solo una reforma política. Por ello, se insiste en la necesidad de conocer la parte complementaria que es el Acto Legislativo de iniciativa gubernamental que está por presentarse.

Algunas voces han invitado al presidente a retirar el referéndum o postergarlo para atender de forma prioritaria la crisis fiscal que padece Colombia. No parece que estas peticiones vayan a tener éxito, entre otras razones porque la propia consulta se ha ido convirtiendo en una herramienta central para realizar el ajuste fiscal. Para terminar, conviene recordar que el primero de diciembre de 1957 se votó en Colombia un plebiscito, que fue realmente un referendo, en virtud del cual no sólo se construyeron las bases del Frente Nacional para un período de 12 años que luego se prolongaron a 16 (Paridad de los partidos Liberal y Conservador en todas las agencias del gobierno y, por supuesto, en todos los cuerpos colegiados), sino también, se estableció el periodo vitalicio de los magistrados de las altas cortes, el método de cooptación para elegir los reemplazos, se eligió democráticamente a la junta militar de gobierno que estaba en el ejercicio del poder, se estableció un porcentaje fijo de presupuesto nacional para educación (10%), se prohibió la realización de un nuevo plebiscito, etc. Este plebiscito fue aprobado por 4.169.294 votos con 206.864 votos en contra, 20.738 en blanco y 194 nulos, sobre 4.397.090 votos, con un índice de participación del 81.95%, que no tiene parangón ni antes ni después del plebiscito y hasta la fecha.

El Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos es una fundación privada e independiente cuya tarea es servir de foro de análisis y discusión sobre la actualidad internacional, y muy particularmente sobre las relaciones internacionales de España. El Real Instituto Elcano no comparte necesariamente las opiniones manifestadas en los documentos firmados por sus analistas o colaboradores y difundidos en su página web o en cualquier otra publicación.

© Fundación Real Instituto Elcano 2011

[Subir ▲](#)